

Rapport

Date de la séance du CE: 10 juin 2015

Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

N° d'affaire: 2015.RRGR.613

Classification: Non classifié

Parcs d'importance national et site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO; crédit-cadre 2016 à 2019

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases juridiques	3
3	Description de l'affaire	3
3.1	Contexte	3
3.1.1	Prescriptions fédérales	3
3.1.2	Parcs d'importance nationale.....	4
3.1.3	Site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO.....	5
3.2	Montant du crédit-cadre	7
3.2.2	Autres organismes financiers.....	9
4	Répercussions financières pour le canton	12
5	Répercussions sur le personnel du canton.....	12
6	Répercussions sur l'économie	12
7	Répercussions sur les communes	14
8	Répercussions sur l'environnement et la société	14
9	Proposition.....	15



1 Synthèse

Le canton de Berne compte quatre parcs d'importance régionale reconnus par la Confédération: le Parc naturel régional du Diemtigtal, deux parcs naturels régionaux s'étendant sur deux cantons, celui du Chasseral (BE/NE) et celui du Gantrisch (BE/FR) ainsi que le Parc naturel régional du Doubs (JU/NE/BE), dont seule une petite partie se situe sur territoire bernois. En outre, la moitié environ de la superficie du site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO (SAJA) se trouve dans le canton de Berne.

Le canton de Berne apporte son soutien aux organes responsables des parcs d'importance nationale et du site du patrimoine mondial naturel inscrit à l'UNESCO (fiches de mesures du plan directeur E_06 et E_07). Conformément à la loi cantonale sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial naturel (LPaP; RSB 426.51), le canton peut octroyer des aides financières à la création et à la gestion des parcs et du site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial naturel.

La promotion de parcs naturels régionaux est un instrument important de la stratégie cantonale de développement durable des régions rurales. Les parcs bernois sont tous situés dans des régions qui présentent des faiblesses structurelles économiques. Leur reconnaissance en tant que «parcs naturels d'importance nationale» et le soutien financier de la Confédération représentent une chance importante pour l'agriculture et la sylviculture, le tourisme et l'artisanat mais aussi pour la conservation et la mise en valeur à long terme de paysages largement préservés et uniques en leur genre. Si l'on veut pouvoir poursuivre de manière adéquate le travail mené au cours de ces dernières années, il est essentiel de disposer des fonds inscrits dans la présente demande de crédit.

Le Grand Conseil est seul compétent pour arrêter, par le présent crédit-cadre, le montant qui pourra être affecté, de 2016 à 2019, aux aides financières à la disposition des organes responsables des parcs d'importance nationale et du site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial naturel. Le crédit-cadre demandé s'élève au total à 6 446 000 francs, répartis entre les parcs d'importance nationale (5 346 000 fr.) et le site inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO (1 100 000 fr.).

Les crédits-cadres pour les périodes de planification 2007 à 2010 et 2011 à 2015 s'élevaient respectivement à 6,4 et à 6,1 millions de francs (sans le site de l'UNESCO). Le montant du crédit-cadre demandé pour 2016 à 2019 se justifie par les expériences réalisées ces dernières années, par l'offre de prestations prévue par les parcs ainsi que par les prescriptions légales de la Confédération et du canton. Les parcs et le site au bénéfice d'un soutien sont ceux dont la création et la gestion ont été approuvées par l'OFEV ou par l'UNESCO et dont l'activité connaît le succès depuis plusieurs années. La Confédération a doublé le montant de son soutien financier aux parcs suisses pour la prochaine période du programme et attend des cantons qu'ils augmentent leurs contributions en conséquence dans le cas où les parcs revendiquent des subventions fédérales pour leur gestion (ce qui le cas des parcs bernois).

Le crédit proposé est inscrit dans le projet de budget 2016 et de plan intégré «mission-financement» 2017 à 2019.

2 Bases juridiques

La loi du 1^{er} février 2012 sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial naturel est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Elle constitue, à l'échelon cantonal, la base formelle et légale indispensable à l'octroi de subventions cantonales en faveur des parcs d'importance nationale et du site inscrit au patrimoine mondial naturel. Les autres bases légales cantonales sont

- la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 46, 48, alinéa 1, lettre a et 53;
- l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), article 149;
- la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu; RSB 641.1);
- le plan directeur du canton de Berne du 3 juillet 2013 (ACE 0956/2013 du 3 juillet 2013); mesures E_06 (état: 3 juillet 2013) et E_07 (état: 5 septembre 2012).

3 Description de l'affaire

L'article 20, alinéa 1 LPaP prévoit que le Grand Conseil est seul compétent (le référendum financier facultatif étant exclu) pour arrêter tous les quatre ans, par un crédit-cadre, le montant des subventions cantonales (aides financières) accordées aux organes responsables des parcs et du site du patrimoine mondial naturel. La présente demande de crédit-cadre doit permettre d'octroyer les ressources nécessaires de 2016 à 2019, comme cela a déjà été le cas pour les périodes 2006 à 2010 et 2011 à 2015.

3.1 Contexte

3.1.1 Prescriptions fédérales

En procédant à la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2007, la Confédération a créé, à l'article 23k, la base légale nécessaire à la reconnaissance et au soutien financier de parcs d'importance nationale. Les dispositions ont été précisées dans l'ordonnance sur les parcs. La législation distingue trois catégories de parcs d'importance nationale: (1) les parcs nationaux, (2) les parcs naturels régionaux et (3) les parcs naturels périurbains. Le canton de Berne gère exclusivement des parcs naturels régionaux.

L'article 23i, alinéa 1 LPN prévoit que *«les cantons soutiennent les initiatives régionales visant à aménager et à gérer des parcs d'importance nationale»* et l'article 2, alinéa 2 OParcs prescrit que la Confédération, par l'intermédiaire de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), octroie des aides financières *«uniquement lorsque le canton et les communes dont le territoire est inclus dans le parc ainsi que d'éventuels tiers participent de manière équitable au financement de la création, de la gestion et de l'assurance de la qualité du parc»*. Le montant des aides financières globales de la Confédération est déterminé par la quantité et la qualité des prestations fournies pour satisfaire aux exigences à remplir par le parc (art. 4, al. 1 OParcs). Ces aides sont octroyées dans le cadre de conventions-programmes d'une durée de quatre ans qui sont conclues entre l'OFEV et le canton responsable du parc (art. 5 OParcs). La Con-

fédération dispose d'un montant total de 20 millions de francs par an à ce titre, auquel s'ajoutent les subventions accordées au site du patrimoine mondial naturel de l'UNESCO.

Les aides financières globales de la Confédération sont versées deux fois par an. Elles ne parviennent pas directement aux organes responsables des parcs mais au canton compétent qui les leur transmet. Dans le canton de Berne, ces aides fédérales sont créditées sur le compte 470000 Subventions à l'exploitation à redistribuer versées par la Confédération tandis que les versements à effectuer aux organes responsables des parcs sont mis à la charge du compte 372000 Subventions à l'exploitation redistribuées à des communes.

3.1.2 Parcs d'importance nationale

Selon les prescriptions de la Confédération, un parc est défini comme *«un vaste territoire à faible densité d'occupation qui se distingue par un riche patrimoine naturel et culturel et où constructions et installations s'intègrent dans le paysage rural et dans la physionomie des localités. Il a pour objet de conserver et de mettre en valeur la qualité de la nature et du paysage ainsi que de renforcer les activités économiques axées sur le développement durable, qui sont exercées sur son territoire et d'encourager la commercialisation des biens et des services qu'elles produisent»* (art. 23g LPN).

Il existe aujourd'hui quatre parcs d'importance nationale (parcs naturels régionaux, PNR), entièrement ou partiellement situés sur territoire bernois et cofinancés par le canton: les parcs naturels régionaux du Diemtigtal, du Gantrisch, du Chasseral et du Doubs. Dans ce dernier cas, le canton de Berne n'est associé au parc que par la seule commune de La Ferrière et c'est le canton du Jura qui assume la responsabilité vis-à-vis de l'OFEV. En ce qui concerne les trois premiers parcs cités, la responsabilité relève du canton de Berne.

Tableau 1: Parcs naturels régionaux dans le canton de Berne

	Chasseral (BE/NE)	Diemtigtal (BE)	Gantrisch (BE/FR)	Doubs (JU/NE/BE)
Superficie	388 km ²	135 km ²	395 km ²	329 km ²
- sur territoire bernois	311 km ²	135 km ²	330 km ²	14 km ²
Nombre de communes	29	2	28	18
- entièrement situées dans le périmètre du parc	29	1*	27*	17
- situées sur territoire bernois	22	2	26	18
Budget pour la gestion, de 2012 à 2015	CHF 6,66 millions	CHF 4,01 millions	CHF 7,04 millions	CHF 2,52 millions
- subventions fédérales**	CHF 2,07 millions	CHF 1,56 million	CHF 2,32 millions	CHF 1,18 million
- subventions cantonales (BE)**	CHF 1,43 million	CHF 1,29 million	CHF 1,87 million	CHF 0,03 million
- subventions d'autres cantons**	CHF 0,36 million		CHF 0,30 million	CHF 0,57 million

* Pour les communes à fonction de «porte d'entrée» de Belp (Parc du Gantrisch) et de Zweisimmen (Parc du Diemtigtal), une partie seulement de leur territoire est située dans le périmètre du parc. Ces communes ont cependant elles aussi signé le contrat les liant au parc et sont de ce fait juridiquement considérées comme des communes rattachées au parc.

*** Montants maximaux conformément aux conventions-programmes conclues entre la Confédération et le canton ou aux conventions de prestations conclues entre le canton et l'organe responsable de chaque parc ainsi qu'aux conventions de coopération intercantionales.*

Depuis 2006, le canton de Berne accorde, en se fondant sur les bases juridiques précitées, des subventions destinées à la création et à la gestion de parcs naturels régionaux. Le versement de ces subventions se fonde notamment sur les principes suivants:

- Les projets et donc les budgets des parcs naturels régionaux sont répartis de manière équilibrée entre les objectifs prescrits par la loi sur la protection de la nature et du paysage d'une part et l'ordonnance fédérale sur les parcs d'autre part.
- Le canton accorde des subventions au projet à la condition que le parc assume lui-même 20 pour cent au minimum des coûts attestés sous la forme de contributions de la commune et de membres, de sponsoring, de revenus de prestations, etc. (fonds propres) et qu'il soit soutenu financièrement de manière appropriée par la Confédération.
- La subvention cantonale s'élève au maximum à un tiers des coûts imputables par projet présenté par le parc. Des subventions plus élevées, jusqu'à 50 pour cent au plus, sont possibles à titre exceptionnel, lorsque les projets ont une importance stratégique particulière pour le canton et les parcs concernés (p. ex. projets concernant plusieurs parcs).
- En principe, les contributions destinées aux parcs ne peuvent être investies que dans des domaines tels que l'infrastructure.
- Pour les parcs qui s'étendent sur plusieurs cantons, la subvention du canton de Berne est fixée proportionnellement à la part du territoire cantonal dans l'ensemble du parc. Seuls sont soutenus les projets dont la partie bernoise du parc profite également.
- Le canton accorde ses subventions annuellement et pour chaque projet présenté par le parc. Le budget annuel qui doit être déposé avant fin mars est déterminant.
- Dans le cas de projets bénéficiant d'une autre source de financement cantonale ou fédérale (Nouvelle politique régionale, politique agricole, instruments de protection de la nature, etc.), la contribution prélevée sur le crédit des parcs est réduite d'autant, afin d'éviter un double financement. Un financement mixte (crédit sur les parcs – autre crédit) de projets est possible à titre exceptionnel, pour autant que les prestations concernées puissent être reliées de manière univoque et transparente aux différents financements.

Ces principes figurent dans les contrats de prestations que l'OACOT a conclus avec les parcs pour la période se terminant à fin 2015. Leur pertinence ayant été prouvée, il n'y a pas lieu de les modifier en vue de la période du programme 2016 à 2019. Ils sont déterminants pour calculer les prestations financières pour la période du programme en cours (2012 à 2015, tableau 1) mais aussi pour la future période du programme 2016 à 2019 (tableau 2, infra).

3.1.3 Site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO

La Suisse a ratifié en 1975 la Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de l'UNESCO, s'engageant ainsi à assurer le maintien, la protection et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel situé sur son territoire. Le 13 décembre 2001, l'UNESCO a inscrit sur la liste du patrimoine mondial la région Jungfrau – Aletsch – Bietschhorn, qui a été le premier bien naturel suisse à y figurer. Au printemps 2008, le conseil de fondation a décidé que la région porterait désormais le nom de site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO (nom original: «UNESCO Welterbe Schweizer Alpen Jungfrau-Aletsch» [SAJA]). Ce nouveau nom a été approuvé par le Comité du patrimoine mondial en juillet 2008. Depuis 14 ans, 23 communes des can-

tons de Berne et du Valais collaborent de manière exemplaire au sein de l'organe responsable de la région. Le centre de management met en œuvre des projets depuis dix ans environ en respectant les objectifs posés tant par la Confédération que par les deux cantons concernés, à savoir Berne et le Valais.

Depuis 2002, le canton de Berne a versé chaque année des subventions à la création et à la gestion du site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» provenant du Fonds de loterie cantonal et dès 2006, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) a en outre accordé des subventions destinées au projet. En 2008, lors de l'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le financement du site de l'UNESCO a subi une réorganisation. Les subventions de la Confédération, fondées sur les articles 13 et 14 LPN sont depuis lors versées sous la forme de subventions globales. Leur montant, les prestations attendues en retour de l'organe responsable du site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» ainsi que d'autres prescriptions de la Confédération sont réglés dans une convention-programme quadriennale, largement semblable à celle qui lie l'OFEV et le canton compétent dans le cas d'un parc naturel régional. Parallèlement, les deux cantons de Berne et du Valais se sont engagés à régler la mise en œuvre de la convention-programme et la répartition des tâches entre les cantons et l'organe responsable du site dans le cadre de deux contrats: une convention de collaboration intercantonale et un contrat de prestations tripartite.

Tableau 2: site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO, période de programme 2012 à 2015

Superficie (km ²)	Communes (BE)	Communes (VS)	Budget 2012 à 2015	Subventions de la Confédération	Subventions cantonales (BE)		Subventions cantonales (VS)
					Fonds de loterie	Subventions destinées à des projets	
824	8	15	5,27 millions	1,91 million	0,3 million	0,7 million	1,0 million

Toutes les données sont en francs.

Le canton peut accorder aux organes responsables des sites du patrimoine mondial inscrits sur la liste de l'UNESCO des aides financières à la gestion allant jusqu'à un tiers des coûts attestés, pour autant que la Confédération et les autres cantons concernés participent de manière équitable au financement. Pour le reste, le canton se fonde sur les principes formulés au point 3.1.2.

Il n'est plus possible de continuer à bénéficier d'un financement par le Fonds de loterie, pour les raisons suivantes:

- En 2002, une aide au démarrage, répartie sur plusieurs années, telle que la prévoit la législation sur le Fonds de loterie, a été versée au site inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO. Selon la loi sur les loteries, il n'est en principe pas octroyé de subvention périodique ni de subvention à l'exploitation à partir du Fonds de loterie (art. 48, al. 4 LLot).
- Par ailleurs, cette même législation prévoit que les recettes de loterie ne doivent pas être affectées à l'exécution d'obligations légales de droit public (art. 34, al. 2 LLot). Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patri-

moine mondial naturel (LPaP) le 1^{er} février 2012, il est prévu que le canton soutienne financièrement les parcs d'importance nationale et les sites du patrimoine mondial naturel. Cet élément, associé à l'impossibilité, mentionnée ci-dessus, de bénéficier de subventions à l'exploitation, exclut par conséquent un soutien de la part du Fonds de loterie.

- Les contributions aux investissements pour de nouvelles mesures apportant une plus-value, telles que les aménagements intérieurs du World Nature Forum, n'entrent pas dans les catégories décrites précédemment et peuvent être financées par des ressources prélevées sur le Fonds de loterie, pour autant que les autres conditions prévues par la législation en la matière soient remplies.

3.2 Montant du crédit-cadre

Un nouveau crédit-cadre cantonal d'un montant de 6 446 000 millions de francs est demandé **pour les années 2016 à 2019. Il se compose de la manière suivante:**

Tableau 3: composition du crédit-cadre des parcs bernois pour la période 2016 à 2019

	Chasseral (BE/NE)	Diemtigal (BE)	Gantrisch (BE/FR)	Doubs (JU/NE/BE)	SAJA (VS/BE)	Réseau/ Interventions	Ø
Budget 2016 à 2019	8 659 000 millions	4 330 000 millions	8 800 000 millions	3 663 000 millions	5 600 000 millions		
Δ 2012 à 2015	+ 31 %	+ 8 %	+ 25 %	+ 45 %	+ 6 %		
Subventions fédérales	3 117 000 millions	1'753 000 million	2 973 000 millions	2 170 000 millions	2 200 000 millions		
Δ 2012 à 2015	+ 51 %	+ 12 %	+ 28 %	+ 79 %	+ 15 %		+32 %
Subvention cantonale (BE)	1 636 000 million	1 350 000 million	2 248 000 millions	32 000	1 100 000 million	80 000	
Δ 2012 à 2015	+ 14 %	+ 5 %	+ 20 %	+ 7 %	+ 10 %	+ 20 %	+13 %
Part de BE*	19 % (21 %)	31 % (32 %)	26 % (27 %)	1 % (1 %)	20 % (19 %)		

Toutes les données sont en francs; *entre parenthèses: part en % du canton de Berne à la période de programme 2012 à 2015.

Le montant du crédit-cadre cantonal s'explique comme suit.

3.2.1 La phase de création constitue la base de calcul du montant du crédit

Depuis qu'ils sont entrés dans leur première phase de gestion en 2012, les trois parcs naturels bernois du Chasseral, du Diemtigtal et du Gantrisch remportent déjà un succès considérable. Quant au site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch», il a acquis au cours de ces dernières années le statut d'exemple de «bonne pratique» pour les sites du patrimoine mondial aux plans national et international. Il a été constaté que les parcs assument un important rôle du point de vue de la politique régionale, qu'ils agissent comme des catalyseurs et qu'ils sont de plus en plus sollicités, de toutes parts, en tant qu'interlocuteurs et intermédiaires. Grâce à leur profil d'activités varié et leur fort ancrage local, les parcs sont des partenaires idéaux pour la Confédération et les cantons qui se proposent de favoriser dans les régions périphériques un développement durable en matière d'environnement, de société et d'économie.

Les parcs disposent en abondance de forêts et de cours d'eau, de biotopes rares tels que des marais, des zones alluviales et des prairies sèches ainsi que de beaux paysages qui présentent un caractère unique. Les parcs favorisent le maintien de ces valeurs naturelles, culturelles et paysagères lors de différentes opérations, par exemple dans le cadre des mesures visant à protéger le «patrimoine bâti» (PNR du Chasseral) ou de l'extension des espaces vitaux pour les chauves-souris rares (PNR du Gantrisch). La présence d'espèces animales et végétales dignes de conservation, telle que la rose sauvage «*rosa elliptica*» (PNR du Diemtigtal), est recensée et cartographiée. De telles bases encouragent ensuite des actions de débroussaillage ciblées menées avec des bénévoles, en collaboration avec les exploitants des zones concernées. Elles permettent de maintenir les terres cultivables mais aussi de faire connaître la rose à feuilles elliptiques tout en la protégeant.

Les parcs bernois sont aujourd'hui très bien acceptés par la population, et même au-delà de leurs frontières. Ils offrent à la population locale et à ses hôtes un soutien et des connaissances, sous toutes sortes de formes.

- Le Parc naturel régional du Gantrisch organise chaque année plus d'une centaine d'excursions auxquelles participent quelque 2000 personnes intéressées par les thèmes liés à la nature et à la culture. C'est pour cette raison qu'en 2014, le PNR du Gantrisch s'est vu décerner un prix d'encouragement par l'association Enseignantes et Enseignants Berne (LEBE).
- Le projet d'éducation à l'environnement «Schule auf der Alp» (l'école à l'alpage), proposé par le PNR du Diemtigtal, est destiné aux écoles, aux groupes et aux familles. Il favorise en outre les échanges entre les populations de la ville, de la campagne et de la montagne. Le projet qui a gagné l'an dernier un prix à l'innovation pour l'agriculture de montagne offert par l'association «Volkswirtschaft Berner Oberland» permet d'aborder, de manière concrète, le système complexe de l'économie d'alpage tout en montrant les interdépendances importantes qui existent au sein d'une précieuse entité naturelle.
- Le World Nature Forum, conçu en tant que centre de rencontres international du patrimoine mondial, va permettre à la région «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» de transmettre des connaissances sur le patrimoine mondial et de sensibiliser la population, les étudiants et les hôtes de la région aux valeurs et à la signification de ce patrimoine. Dès son ouverture prévue en 2016, le forum doit devenir le principal canal de communication et favoriser notamment une collaboration aux plans régional, national et international.

Les parcs élaborent des stratégies de commercialisation pour la vente de produits régionaux et encouragent les innovations permettant aux agriculteurs de bien entretenir le paysage cultivé. Ils soutiennent par ailleurs la commercialisation d'offres favorisant un tourisme proche de la nature. De telles activités étoffent la chaîne de création de valeur d'une région. Elles contribuent au maintien d'emplois et à la création de nouveaux postes de travail:

- Plus de 300 produits certifiés, parmi les quelque 700 existants, proviennent du Parc naturel régional du Gantrisch. Ces produits régionaux permettent au parc d'enregistrer un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 2 millions de francs.
- Il convient de promouvoir de manière ciblée le label du patrimoine mondial et sa valeur, aux côtés d'offres comme la randonnée en boucle dans la région «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch», en collaboration avec les organisations touristiques locales mais aussi avec les responsables d'autres sites inscrits au patrimoine mondial naturel. Un but important à cet égard est le positionnement sur le marché d'offres touristiques axées sur le développement durable.

Le rôle et les tâches assumés par les parcs ont donné et donnent toujours lieu à des prestations supplémentaires de la part des organisations des parcs, qui vont au-delà des programmes de travail en cours. Elles ont en effet dû se charger de nouvelles missions qui leur ont été confiées par les communes mais aussi par d'autres acteurs concernés par les parcs, qui sont liées au patrimoine bâti déjà mentionné (Parc du Chasseral) ou à diverses initiatives visant à promouvoir la production énergétique régionale durable (Parc du Gantrisch). Un thème prépondérant pour l'avenir est celui de l'importance généralement accrue que l'on accorde au paysage dans une Suisse de plus en plus urbanisée. Le souhait de disposer de paysages qui se prêtent aux activités de détente est toujours plus marqué et les parcs jouent un rôle essentiel de compensation et d'équilibre pour les habitants des agglomérations. En outre, le développement du milieu bâti et les exigences liées à l'urbanisation interne exercent une pression croissante sur la protection des sites et des monuments. On demande ainsi de plus en plus aux parcs de jouer le rôle d'intermédiaires et de facteurs de motivation. Vu le nombre et la diversité des secteurs concernés et compte tenu des exigences élevées de la Confédération et des cantons s'agissant de la rédaction des rapports à remettre, les parcs doivent consacrer un temps considérable au management et à l'administration. Le professionnalisme de la coordination et de la communication entre les différents groupes d'intervenants est déterminant pour la réussite du développement régional. On constate que le nombre important de thèmes traités et d'acteurs impliqués demande plus de travail que prévu. La planification participative de la nouvelle période 2016 à 2019 du programme l'a d'ailleurs clairement démontré. On ne peut cependant faire l'impasse sur ces travaux si l'on veut informer de manière ciblée dans la région. Sans compter qu'à long terme, ils contribuent de manière essentielle à la construction d'une identité. Une augmentation modérée du financement demandé par rapport à la période du programme en cours paraît donc justifiée.

3.2.2 Autres organismes financiers

Il ressort des budgets élaborés avec les parcs pour la période du programme 2016 à 2019 que la Confédération continue à fournir la majeure partie du financement prévu. En adoptant la motion Imobersteg en septembre de l'an dernier, l'Assemblée fédérale a accepté de multiplier par deux le crédit annuel accordé aux parcs. Ce crédit fédéral s'élève désormais à 20 millions de francs par an, et la participation de la Confédération au financement global prévu s'établit à près de 40 pour cent. La part du canton de Berne passe quant à elle de 27 à 21 pour cent.

Le cofinancement par d'autres cantons des parcs situés sur plusieurs cantons (Gantrisch, Chasseral et Doubs) se calcule en fonction du nombre de communes concernées dans chaque canton et de leur étendue territoriale. Pour l'heure, on peut partir du principe que la participation financière des cantons partenaires que sont Fribourg, Neuchâtel et le Jura sera du même ordre qu'actuellement, même si les sommes demandées doivent encore être soumises au processus politique habituel.

Les communes ont fixé dans les contrats sur les parcs conclus en 2012 leurs contributions minimales pour les dix prochaines années. Le montant s'élève en moyenne entre 2 et 4 francs par habitant. La participation des communes ne changera probablement pas d'ici la fin de la prochaine période de programme.

Si les parcs sont bien organisés et disposent de secrétariats travaillant de manière professionnelle, leurs chances d'obtenir d'autres sources de financement afin de réaliser leurs pro-

jets (sponsoring, autres sources du canton) sont d'autant plus grandes. Pour qu'il y ait un retour sur investissement, les parcs sont tenus d'accroître ces prochaines années le retour de fonds pour leurs projets à vocation économique, par exemple dans les domaines de la promotion touristique, de la commercialisation de spécialités régionales et de la sensibilisation à l'environnement: les entreprises actives dans ces secteurs doivent augmenter leur participation financière future aux projets et aux mesures des parcs. Pour la prochaine période de planification, la part des organes dont le financement est comptabilisé dans les fonds propres est de l'ordre de 18 à 25 pour cent pour les parcs bernois. Globalement, les contributions de tiers (communes, sponsors, prestations propres, revenus, etc.) représentent 25 à 40 pour cent environ du financement global. Cette part se situe donc dans les limites prévues pour la période du programme en cours et dépasse nettement la part minimale nécessaire que la loi sur les parcs fixe à 20 pour cent.

3.2.3 Durée et augmentation du crédit

Le crédit-cadre s'étend à nouveau sur une durée de quatre ans, comme lors des deux dernières périodes, ce qui doit permettre de garantir la synchronisation des crédits-cadres cantonaux et des conventions-programmes conclues tous les quatre ans entre la Confédération et le canton. Il s'agit parallèlement de garantir aux parcs la sécurité des perspectives à moyen terme afin qu'ils puissent établir une planification sérieuse sur quatre ans pour la période de programme 2020 à 2023. Les parcs naturels régionaux du canton de Berne auront probablement besoin de subventions cantonales même après 2019. Les montants et les conditions de leur octroi devront être établis à un stade ultérieur, en fonction de l'expérience et des conditions générales.

Ces dernières années, les parcs bernois ont prouvé que leur activité profite concrètement aux régions périphériques concernées, et donc au canton dans son ensemble. La demande croissante pour les prestations offertes par les parcs, qui confirme cette constatation, se traduit également par des frais en hausse. En doublant son apport de fonds, la Confédération souligne sa volonté de soutenir le secteur encore tout récent des parcs suisses. Elle invite parallèlement les cantons à participer de manière adéquate à leur financement. Ces deux effets justifient l'augmentation modérée du crédit-cadre par rapport à la période de 2011 à 2015, qui passe à 6,446 millions de francs. Elle permet de garantir que la participation particulièrement élevée de la Confédération profite réellement au canton et aux parcs.

3.2.4 Affectation

Le nouveau crédit-cadre «Parcs d'importance nationale» permet, comme jusqu'à présent, d'octroyer des subventions cantonales pour la phase de projet, la création et la gestion d'un parc d'importance nationale. Les parcs naturels régionaux qui peuvent bénéficier d'un soutien sont en principe les quatre parcs dont la création et la gestion ont été approuvées par l'OFEV et, comme jusqu'à présent, le site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch». Des contributions à la phase de projet et à la création d'autres parcs d'importance nationale sont envisageables pour autant que leur faisabilité ait été démontrée. Actuellement, il n'existe dans le canton de Berne aucun nouveau projet susceptible d'être concrètement réalisé d'ici la fin de la période de planification.

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) est habilité à disposer du crédit-cadre.

3.2.5 Compétence pour octroyer le crédit et type de crédit

Il s'agit pour le présent crédit-cadre de dépenses nouvelles périodiques au sens des articles 47 et 48 LFP. Selon l'article 20, alinéa 1 LPaP, le Grand Conseil est seul compétent pour accorder un crédit-cadre d'un tel montant (le référendum financier facultatif étant exclu).

Le crédit figure dans le projet de budget 2016 ainsi que dans le plan intégré «mission-financement» 2017 à 2019. Il sera versé par le biais d'arrêtés d'exécution annuels portant chaque fois sur un montant de 1 611 500 francs, dont 275 000 francs concernent le site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» et 1 336 500 francs portent sur les parcs naturels régionaux

(nature comptable 362000 Subventions à l'exploitation accordées à des communes; groupe de produits 05.06.9102 Organisation du territoire).

4 Répercussions financières pour le canton

Les répercussions financières maximales directes sur les comptes du canton pour la période 2016 à 2019 découlent du montant du crédit-cadre (6,446 millions de francs). Les incidences financières indirectes ne peuvent pas être chiffrées. Parmi celles-ci, mentionnons les subventions de l'OFEV aux parcs et d'autres subventions fédérales versées aux projets des parcs (financés notamment par l'intermédiaire de la politique régionale ou agricole). Ces répercussions indirectes positives compensent les contributions que le canton accorde à titre supplémentaire, par exemple par l'intermédiaire de la promotion régionale ou touristique.

5 Répercussions sur le personnel du canton

Le présent arrêté n'a aucune incidence directe sur le personnel du canton. Afin de soutenir et d'exécuter la politique cantonale relative aux parcs, le service de l'aménagement cantonal de l'OACOT dispose d'un poste à 75 pour cent de «responsable du projet des parcs» dont le titulaire s'occupe notamment de tout ce qui concerne les parcs bernois (site de l'UNESCO compris). Il est également responsable de la collaboration et des échanges avec les offices fédéraux et les cantons concernés. Ce poste n'est cependant pas financé au moyen du crédit-cadre sur les parcs.

Au travail du responsable de projet s'associe celui d'autres collaborateurs de l'administration cantonale, qui travaillent en particulier dans les domaines du paysage, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, de l'écologie et de l'économie. Ils soutiennent, par leur activité, le travail relatif aux parcs bernois, de manière régulière ou en fonction des besoins.

6 Répercussions sur l'économie

La promotion de parcs naturels régionaux et du site du patrimoine mondial naturel inscrit à l'UNESCO est un instrument important de la stratégie cantonale visant le développement durable des régions rurales. Les parcs créés dans le canton de Berne sont tous situés dans des régions qui présentent des faiblesses structurelles économiques. Leur reconnaissance en tant que parcs naturels d'importance nationale ou de site inscrit au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO et le soutien financier que la Confédération et le canton leur accordent représentent une chance importante pour l'agriculture et la sylviculture, le tourisme et l'artisanat local.

La création régionale de plus-value dans un parc peut être accrue directement et indirectement par les mécanismes suivants:

- Réseaux intra-régionaux et interrégionaux: la gestion du parc peut contribuer à la création et à l'animation de réseaux d'entreprises, et à l'apparition d'autres acteurs. De ces réseaux peuvent naître des innovations commercialisables de différents types (canaux de distribution, stratégies de commercialisation, etc.).
- Nouveaux produits et prestations: du fait notamment des prescriptions de la Confédération, les organes responsables des parcs sont tenus de développer eux-mêmes de nouveaux produits et prestations et de les commercialiser (p. ex. offres dans le domaine du tourisme

et de la sensibilisation à l'environnement). Ils peuvent ainsi compléter judicieusement la gamme d'offres proposées par une région.

- Commercialisation de produits régionaux sous le label protégé «Parc naturel régional». Près de la moitié des 700 produits certifiés proviennent des parcs bernois.
- Création de ressources supplémentaires: une autre fonction du parc naturel consiste à soutenir les entreprises de la région en leur permettant d'exploiter des ressources supplémentaires, par exemple en aidant les établissements agricoles à percevoir davantage de paiements directs (écologiques) ou en mettant des ressources à disposition en vue de renforcer le marketing touristique.

A la commercialisation de produits régionaux dotés du label «Parc» de la Confédération, qui connaît un grand succès, vient s'ajouter aujourd'hui celle d'offres de formation et de tourisme durable, qui est au cœur de l'activité économique des parcs. En obtenant le label de parc naturel, les parcs régionaux du canton de Berne ont eu droit à une reconnaissance qui leur permet de créer davantage d'offres dans le domaine du tourisme (estival) doux et proche de la nature. Quelques régions peuvent ainsi réduire leur dépendance au tourisme hivernal, qui pose un réel problème. En effet, en raison des changements climatiques, les régions situées en moyenne altitude, qui ne disposent plus régulièrement de bonnes conditions d'enneigement, doivent impérativement proposer une palette d'offres touristiques diversifiée. Le label de «Parc naturel régional» est devenu l'un des principaux arguments touristiques des régions concernées et représente un réel avantage compétitif pour ces sites.

Le site du patrimoine mondial naturel inscrit à l'UNESCO est exemplaire à cet égard. Considéré aujourd'hui comme le site de ce type le plus connu de Suisse, il est le moteur du mouvement de regroupement des onze sites du pays figurant sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO au sein de l'organisation «UNESCO Destination Suisse». Le but est avant tout de favoriser les échanges d'expériences et de développer des programmes communs de visites des sites du patrimoine mondial, dans l'idée d'une promotion du tourisme durable. Les cantons et la Confédération peuvent profiter de ces acquis, dans un souci de durabilité, et de l'intégration dans un réseau global de sites naturels d'une beauté exceptionnelle, d'autant qu'en lançant en mars 2015 la «Charte suisse du Patrimoine mondial», la Confédération a reconnu le rôle actif qu'elle entend jouer pour soutenir les cantons et les communes concernées. Le canton de Berne, en sa qualité de canton-site, voit ainsi s'ouvrir de nombreuses possibilités. La marque «Patrimoine mondial naturel de l'UNESCO» bénéficie d'un taux élevé de notoriété au niveau mondial et, moyennant une communication adéquate, dispose d'un énorme potentiel économique qui n'est pas encore exploité de manière optimale. Les mesures prévues par le site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» pour la période 2016 à 2019 vont exactement dans ce sens. On relève notamment l'évaluation d'un lieu qui pourrait accueillir un nouveau centre d'informations pour les visiteurs dans l'Oberland bernois (cf. aussi le point 8 infra). Ce centre peut devenir un véritable projet phare pour le tourisme dans le canton de Berne pour autant que l'on sache profiter des chances qu'offre le label «Patrimoine mondial naturel» de l'UNESCO.

Il est difficile de quantifier les différents impacts des parcs, en raison de leur nature, mais surtout du fait que les parcs du canton de Berne ne sont exploités que depuis quelques années seulement et que les effets qu'ils induisent sont souvent occultés par des évolutions d'ordre supérieur, de type macro-économique en particulier. Par ailleurs, il est difficile de chiffrer en sommes d'argent les effets souvent non-monétaires (tels que l'image, la formation, la solidarité, la protection des espèces). Malgré cela, ou à cause de cela, le thème de l'évaluation des

effets et de la gouvernance est de la plus haute importance pour les différents organes de financement et pour les parcs eux-mêmes. Aussi bien la Confédération, principal contributeur, que le Réseau des parcs suisses et des représentants d'autres milieux intéressés prévoient d'élaborer ces prochaines années des bases permettant de tirer des conclusions, susceptibles d'être attestées, sur les incidences économiques, écologiques et sociales de la politique des parcs menée par la Confédération et les cantons. Le canton de Berne a l'intention non seulement de participer à ce processus, mais d'y jouer un rôle déterminant.

7 Répercussions sur les communes

Selon l'article 2 OParcs et l'article 18 LPaP, les communes du territoire du parc et des tiers doivent participer par des contributions financières et des prestations matérielles à hauteur de 20 pour cent au minimum aux coûts du parc. Jusqu'à maintenant, les communes ont assumé une part importante de ces prestations propres. Ce sont les contrats sur les parcs, dans lesquels les communes s'engagent à fournir une contribution minimale, qui constituent la base du versement des contributions des communes. Les sommes minimales fournies par les communes concernées par un parc varient entre 2 et 4 francs par habitant.

Bien entendu, un parc naturel régional n'est pas seulement synonyme de coûts pour une commune et sa population mais aussi d'avantages importants. Ces effets positifs se reflètent avant tout sur la qualité du site, l'économie régionale et, indirectement, sur les recettes fiscales des communes (cf. points 6 et 8). La préservation et la valorisation de la nature et de paysages incomparables constituent un autre point positif. Enfin, les parcs permettent également d'intensifier la coopération entre les communes et, plus généralement, la cohésion au sein de la région et du canton.

Par ailleurs, des fusions entre les communes d'un parc et des communes situées à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre du parc peuvent avoir des incidences sur la structure et le fonctionnement de l'organe responsable du parc. Il en va de même pour le cas où le périmètre du parc subit des changements pendant la phase d'exploitation. Pourtant, à l'heure actuelle, seuls les responsables du site «Alpes suisses Jungfrau-Aletsch» (intégration du Gasterntal) ont prévu des démarches concrètes en cas d'extension du périmètre.

8 Répercussions sur l'environnement et la société

Les parcs souhaitent maintenir et multiplier la valeur de leur diversité écologique en respectant les paysages figurant dans leur périmètre, en renforçant leur image et en observant l'exigence de garantie territoriale. L'observation en temps réel et les indicateurs permettent de repérer les changements ainsi que leurs incidences sur la région du parc et de les rendre visibles aux yeux du public. Parmi les mesures de valorisation, celle de la promotion des espèces identifiées occupe une place centrale. Les responsables des parcs, associés aux communes et à d'autres acteurs, peuvent concrétiser leurs projets en se fondant sur l'effectif des espèces et des milieux naturels prioritaires. L'intégration et la participation de la population locale et des hôtes aux projets permet d'accroître de manière durable l'identification avec la région du parc.

Les parcs naturels régionaux jouent un rôle central dans la Stratégie Biodiversité Suisse. Ils font office de régions pilotes et accomplissent de ce fait un précieux travail de base pour la réalisation intégrale des projets. Cela permet notamment de soutenir les activités cantonales visant la promotion de la biodiversité et de faire bénéficier les parcs de fonds fédéraux supplémentaires.

Les parcs bernois préservent leur patrimoine culturel et écologique et font sa promotion en proposant des offres touristiques de niche et des modules de formation d'un niveau de qualité élevé. En agissant de la sorte, ils favorisent un échange d'expériences et de connaissances au sein de la société au-delà des frontières. Les objectifs de la politique de la formation au développement durable, tels qu'ils sont proposés par les parcs, sont partiellement contenus dans le Lehrplan 21, qui concerne la Suisse alémanique. Les élèves sont ainsi contactés de manière proactive et la formation dont ils bénéficient est suivie avec attention. Ils reconnaissent, de manière autonome, la valeur des régions dans lesquelles sont situés les parcs et apprennent à comprendre les processus écologiques, sociaux et économiques de notre canton.

Les responsables des parcs bernois encouragent de manière ciblée l'acquisition de connaissances, leur assimilation et leur transmission. A l'avenir, les centres d'information destinés aux visiteurs devraient ainsi jouer le rôle de canal de communication et de sensibilisation. Le rattachement à d'autres institutions et à des expositions ainsi que le recours à des partenaires des milieux des sciences et de la recherche devraient permettre d'étendre davantage encore le rayon d'action des parcs.

9 Proposition

Au vu des motifs précités, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques propose d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexe:

- Projet d'arrêté

Pour tout renseignement, veuillez vous adresser à
Katharina Dobler, cheffe du Service de l'aménagement cantonal, OACOT, JCE (tél.
031 633 77 52)